Deutscher Bundestag **Drucksache 17/9926**

17. Wahlperiode 12. 06. 2012

Antrag

der Abgeordneten Sönke Rix, Ute Kumpf, Petra Crone, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Kerstin Griese, Gabriele Hiller-Ohm, Petra Hinz (Essen), Christel Humme, Caren Marks, Franz Müntefering, Aydan Özoğuz, Thomas Oppermann, Marlene Rupprecht (Tuchenbach), Stefan Schwartze, Dagmar Ziegler, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD sowie der Abgeordneten Ulrich Schneider, Ekin Deligöz, Katja Dörner, Kai Gehring, Katrin Göring-Eckardt, Agnes Krumwiede, Monika Lazar, Tabea Rößner, Krista Sager, Marieluise Beck (Bremen), Agnes Brugger, Viola von Cramon-Taubadel, Britta Haßelmann, Katja Keul, Memet Kilic, Sven-Christian Kindler, Ute Koczy, Tom Koenigs, Lisa Paus und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Freiwilligendienste in zivilgesellschaftlicher Verantwortung stärken

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Ausstieg aus der Wehrpflicht und die damit einhergehende Aussetzung des Zivildienstes war eine richtige und gute Entscheidung. Das System der Pflichtdienste war ungerecht und nicht mehr zeitgemäß. Angesichts einer veränderten sicherheitspolitischen Lage, des massiven Eingriffs in die Freiheitsrechte junger Männer und des immer gravierenderen Mangels an Wehrgerechtigkeit war die Umstellung auf ein System der Freiwilligkeit notwendig. Die große Engagementbereitschaft Jugendlicher zeigt, dass die Warnungen vor Verwerfungen im Sozialbereich infolge der Zivildienst-Aussetzung unbegründet und übertrieben waren. Die erfreulich hohe Bereitschaft und Motivation junger Menschen, sich freiwillig zu engagieren, eine starke Nachfrage nach den Angeboten des Freiwilligen Sozialen und Freiwilligen Ökologischen Jahres in den letzten Jahrzehnten und nicht zuletzt rechtliche Gründe entziehen zudem jeder Diskussion um einen allgemeinen sozialen Pflichtdienst die Grundlage.

Die Bundesregierung nahm diesen Wechsel zum Anlass, den neuen Bundesfreiwilligendienst (BFD) einzuführen. Am 1. Juli 2011 trat das Gesetz über den Bundesfreiwilligendienst (BFDG) in Kraft. Der Bundesfreiwilligendienst steht sowohl jungen Männern als auch Frauen offen. Außerdem ist er im Gegensatz zu den seit Jahrzehnten etablierten Jugendfreiwilligendiensten Freiwilliges Soziales Jahr (FSJ) und Freiwilliges Ökologisches Jahr (FÖJ) altersoffen gestaltet und steht so auch Menschen nach der Vollendung des 27. Lebensjahres offen.

Die Chance einer Weiterentwicklung der Freiwilligendienste in die Hände erfahrener zivilgesellschaftlicher Akteure zu legen, wurde vertan. Die Potentiale zum Ausbau zivilgesellschaftlich organisierter Freiwilligendienste blieben ungenutzt. Im Ergebnis gab es zahlreiche handwerkliche Mängel bei der Einführung und Verabschiedung des Gesetzes zur Einführung eines Bundesfreiwil-

ligendienstes. Einsatzstellen, Träger und potentielle Freiwilligendienstleistende mussten mit den daraus folgenden erheblichen Schwierigkeiten und Unsicherheiten umgehen, weil die Bundesregierung neben die gut funktionierenden Jugendfreiwilligendienste einen staatlich organisierten Freiwilligendienst und somit neue Strukturen setzte. Allein der hohen Engagementbereitschaft der Jungen und der Lebensälteren sowie dem Einsatz und der Arbeit der Freiwilligendienst-Träger ist es zu verdanken, dass mittlerweile 35 000 Plätze im Bundesfreiwilligendienst besetzt sind. In Anbetracht der Tatsache, dass die Nachfrage beim FSJ und FÖJ stets höher war als das Platzangebot, verwundert das große Interesse an einem BFD nicht. Erfreulich ist aber, dass trotz der Einführung des BFD sowohl das FSJ als auch das FÖJ keine Einbußen hinzunehmen hatten.

Freiwilligendienste müssen vollständig zivilgesellschaftlich organisiert werden. In diesem Sinne sind folgende Änderungen dringend notwendig.

Trägerprinzip

Rechte und Pflichten der Freiwilligendienst-Trägerorganisationen sind im Gesetz zur Einführung eines Bundesfreiwilligendienstes nicht verankert. Die Träger sind als Vertragspartner nicht vorgesehen. Dies entspricht in keiner Weise ihrer wichtigen Rolle in der Praxis, denn sie übernehmen wichtige Aufgaben, wie beispielsweise die Sicherung der Qualität der Freiwilligendienstplätze in den Einrichtungen und die Organisation der pädagogischen Begleitung. Gleichzeitig sind sie wichtige Ansprechpartner für die Teilnehmenden. Ein Freiwilligendienstestatusgesetz, das für alle Freiwilligendienste gilt, ist überfällig. In diesem muss das Trägerprinzip für die Inland-Freiwilligendienste klar verankert sein, das auch dem Subsidiaritätsgebot Rechnung trägt.

Bildung

Freiwilligendienste sind eine besondere Form des bürgerschaftlichen Engagements. Ihr Kern ist die Definition als Lern- und Bildungsdienste. Dabei beschränkt sich die Bildung nicht auf die Seminarteilnahme der Teilnehmenden, sondern schließt informelle und nonformale Bildungsprozesse im Alltag der Einsatzstelle mit ein. Eine pädagogische Begleitung der Freiwilligendienstleistenden in der Einsatzstelle ist daher auch wesentlich für die Qualität als Bildungs- und Lerndienst. Im Bundesfreiwilligendienst wurde diese Forderung nicht realisiert. Dieser Mindeststandard muss Teil eines Freiwilligendienstestatusgesetzes sein.

Das Konzept für die Bildungszentren des Bundes und das System der Bildungsgutscheine für die Seminare im FSJ und FÖJ haben sich in der Praxis nicht bewährt. Im Gegenteil: Durch das Nichteinlösen der Bildungsgutscheine aufgrund von organisatorischen Hindernissen bei den Bildungszentren verfällt ein Teil der gerade erst aufgestockten Fördermittel für FSJ und FÖJ. Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Bildungsgutscheinsystems sind so gravierend, dass ein anderes System greifen muss.

Die pädagogische Konzeption in den Bildungszentren des Bundes ist zu sehr durch die Strukturen im Zivildienst geprägt. Deshalb bietet sie für die jüngeren und minderjährigen Teilnehmenden kein passgenaues Angebot. Eine zielgruppengerechte Pädagogik und einen umfassenden Bildungsbegriff praktizieren die Trägerorganisationen der Jugendfreiwilligendienste FSJ und FÖJ. Diese sollten Grundlage für die pädagogische Begleitung aller Freiwilligendienstleistenden sein. Um dies zu gewährleisten, bedarf es einer grundlegenden Reform des Bildungskonzepts für die Bildungszentren des Bundes.

Anerkennung und Wertschätzung des freiwilligen Engagements fördern und verbessern

Die Anerkennung und die Wertschätzung des freiwilligen Engagements sind wesentliche Elemente, um Freiwilligendienste noch attraktiver zu machen und die Bereitschaft, sich freiwillig zu engagieren, zu fördern. Nicht nur für Jugendliche, auch für ältere Menschen, die sich freiwillig engagieren, stärkt die positive Bestätigung die eigene Motivation. Mit einfachen Mitteln wie der Anrechenbarkeit des Freiwilligendienstes als Wartesemester oder als Praktikum für eine spätere Ausbildung oder ein Studium, z. B. in Form von fachbezogenen Creditpoints, oder die Zertifizierung dieses Engagements in Form von Kompetenznachweisen kann dies erreicht werden. Ein einheitlicher und breit akzeptierter Freiwilligendienstausweis, der zu Ermäßigungen in öffentlichen (und auch nichtöffentlichen) Einrichtungen berechtigt, ist ein wichtiger Baustein für die Anerkennung eines geregelten Engagements.

Menschen, die bereits als junge Erwachsene erfahren, welchen Wert und welche Bedeutung ihr freiwilliges Engagement für die Gesellschaft hat, werden sich auch im weiteren Lebensverlauf und im Alter freiwillig engagieren. Angesichts der demografischen Entwicklung ist damit enormes Potenzial für das freiwillige Engagement verbunden.

Öffentlichkeitsarbeit und Werbung

Das FSJ und das FÖJ haben sich in den letzten Jahrzehnten so gut etabliert, dass es auch ohne eine starke Öffentlichkeitsarbeit oder Bewerbung der Jugendfreiwilligendienste immer genügend Bewerberinnen und Bewerber gab bzw. die Nachfrage das Angebot an finanzierbaren Plätzen sogar überstieg.

Aktuell ist das Interesse an allen Freiwilligendienstformaten sehr hoch und alle Plätze sind besetzt. Dies kann sich allerdings ändern, wenn sich beispielsweise die Auswirkungen der doppelten Abiturjahrgänge entschärfen. Um alle Formate der Freiwilligendienste zu bewerben, aber auch um darüber aufzuklären, was ein Freiwilligendienst ist, welche Rechte und Pflichten er beinhaltet und welchen Gewinn Jugendliche aus dieser Form des geregelten Engagements ziehen, sollten regelmäßig in Schulen Informationsveranstaltungen stattfinden. Hier können die Regionalbetreuer und Regionalbetreuerinnen berichten und aufklären sowie die Träger und ehemaligen Freiwilligendienstleistenden selbst stärker unterstützt werden.

Umgang von Arbeitgebern mit Freiwilligendiensten

Freiwilligendienste stellen nicht allein einen gesellschaftlichen und persönlichen Gewinn dar, sondern sind auch ein unmittelbarer Gewinn für Arbeitgeber. Diejenigen, die einen Freiwilligendienst geleistet haben, bringen außergewöhnliche Kompetenzen, Fertigkeiten und Erfahrungen in ihre Ausbildung, Beruf und Arbeit ein, von denen Kolleginnen und Kollegen und Arbeitgeber profitieren. Es sollten Anreize für Arbeitgeber geschaffen werden, die gegenüber Freiwilligendiensten Offenheit praktizieren und das Engagement anerkennen – auch wenn dies einen temporären Ausstieg eines Mitarbeiters oder einer Mitarbeiterin aus dem Beruf bedeutet.

Arbeitsmarktneutralität

Insbesondere durch die Altersöffnung beim BFD stellt sich die Frage der Arbeitsmarktneutralität in den Freiwilligendiensten verstärkt. Aufgrund der geringeren Stundenzahl für Teilnehmende ab 27 Jahren sind Kombinationen mit anderen Beschäftigungen im gleichen Bereich und daher sogenannte Mitnahmeeffekte möglich. In den Freiwilligendiensten muss eine klare Abgrenzung zu

arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Maßnahmen wie auch zum Niedriglohnbereich erfolgen. Die Freiwilligendienste dürfen grundsätzlich nicht zum Ersatz für soziale Arbeit, für arbeitsmarktpolitische oder Wiedereingliederungsmaßnahmen werden. Tendenzen, die Freiwilligendienste als Ausfallbürgen für sozialstaatliche Aufgaben und ordentliche Beschäftigung zu verstehen, gilt es stets vorzubeugen. Das Prinzip der Freiwilligkeit, Gemeinwohlorientierung und Unentgeltlichkeit muss gewahrt sein.

Ombudsstelle

Die Zahl der Teilnehmenden an Freiwilligendiensten ist durch die zusätzliche staatliche Förderung im Bundesfreiwilligendienst sehr hoch. Gleichzeitig stellen sich mit seiner Einführung neue Fragen, beispielsweise nach der Arbeitsmarktneutralität, aber auch nach dem grundsätzlichen Verständnis von Freiwilligkeit. Deshalb benötigen die Teilnehmenden an einem Freiwilligendienst eine zentrale und neutrale Anlaufstelle. Um dies zu gewährleisten, soll – auch als ein Zeichen der Anerkennung und der gesellschaftlichen Bedeutung der Freiwilligendienste – eine Ombuds- oder Vertrauensstelle eingerichtet werden.

Partizipationsmöglichkeiten

Ein wesentliches Merkmal bürgerschaftlichen Engagements ist sein partizipativer Charakter, der über das Erbringen sozialer, kultureller und ökologischer Dienstleistungen hinausweist. Im Mittelpunkt des Engagements stehen Fragen von Mitentscheidung und Mitgestaltung in den gewählten Engagementbereichen. In den Freiwilligendiensten geht es eben nicht um das Ableisten einer Dienstpflicht, sondern auch um eine selbst gewählte Form der Mitgestaltung. Dazu müssen den Teilnehmenden entsprechende Partizipationsmöglichkeiten untereinander, in ihrer Einsatzstelle und bei ihrem Träger eröffnet werden.

Rolle des Bundesamtes für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben (BAFzA)

Das BAFzA nimmt eine problematische Doppelrolle ein:

Zum einen ist es koordinierende und steuernde Behörde des Bundes für den Bundesfreiwilligendienst: Es ist verantwortlich für die Anerkennung von Einsatzstellen und -plätzen des BFD, es schließt die Verträge mit den Bundesfreiwilligendienstleistenden, es führt die Aufsicht über die zivilgesellschaftlichen Zentralstellen, es organisiert die Maßnahmen zur politischen Bildung und andere Bildungsmaßnahmen in den Bildungszentren des Bundes und verwaltet die Zuschüsse an die zivilgesellschaftlichen Zentralstellen und die ihnen angeschlossenen Träger und Einsatzstellen.

Zum anderen ist es selbst Träger der Zentralstelle für den BFD und für solche Einsatzstellen der Jugendfreiwilligendienste, die sich keiner zivilgesellschaftlichen Zentralstelle anschließen wollen.

Diese beiden Rollen stehen in Konflikt zueinander. Außerdem verletzt die Trägerrolle des BAFzA das für die Freiwilligendienste konstitutive Prinzip der Subsidiarität. Es gibt keine hinreichende Transparenz bezüglich der Zentralstellenaufgaben. Hinzu kommt, dass das BAFzA durch das Angebot kostenloser Dienstleistungen als Konkurrent gegenüber zivilgesellschaftlichen Trägern auftritt. Deshalb sollte die Rolle des BAFzA als Zentralstelle aufgegeben werden. Somit wäre dem Subsidiaritätsgebot in den Freiwilligendiensten Rechnung getragen und die Konkurrenzsituation aufgelöst. Stattdessen müssen neue Strukturen für verbandsunabhängige und kleinere Freiwilligendienstträger initiiert und etabliert werden.

Rechtlicher Rahmen durch ein Freiwilligendienstestatusgesetz

Mittelfristig stellt sich die Frage nach einem einheitlichen Rechtsrahmen der Freiwilligendienste – der jedoch mit einem Erhalt der Vielfalt und der zivilgesellschaftlichen Verankerung der Freiwilligendienste einher gehen muss.

Ein Freiwilligendienstestatusgesetz sollte u. a. dazu beitragen:

– die Übersichtlichkeit des Angebots für die potenziellen Nutzerinnen und Nutzer zu gewährleisten,

– die gesellschaftliche Anerkennung und die strukturellen Rahmenbedingungen zu verbessern,

– die Zuständigkeiten einheitlich und transparent zu regeln,

– die Vielfalt der Freiwilligendienste zu ermöglichen und auszubauen,

– die Qualität der Einsatzstellen zu sichern.

Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation

Eine Evaluation des Bundesfreiwilligendienstes wurde ausgeschrieben, bis Ende 2015 sollen Ergebnisse und ein Abschlussbericht vorliegen. Um weiteren Fehlentwicklungen und Problemen im Bundesfreiwilligendienst wirksam entgegensteuern zu können, sollten jedoch zeitnah Zwischenergebnisse vorgestellt werden. Die Evaluation sollte in ihren Fragestellungen auch die erreichte Zielgruppe unter dem Aspekt der sozialen Stellung und des Bildungsabschlusses beleuchten sowie die Problematik der staatlichen Organisation von Freiwilligendiensten untersuchen und mögliche Auswirkungen wie wachsender bürokratischer Aufwand, Einschränkungen in der individuellen Ausgestaltung und Passung vor Ort beleuchten. Eine Öffnung der Freiwilligendienste für bisher unterrepräsentierte Gruppen ist wünschenswert. Damit können systemische Fehler ausgeräumt werden. Außerdem lassen sich bürokratische Hemmnisse identifizieren und besser überwinden als nach einer längeren Phase der Etablierung.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen Gesetzentwurf vorzulegen, der das Trägerprinzip im Gesetz über den Bundesfreiwilligendienst (BFDG) verankert und diesem so schnell wie möglich einen Entwurf eines Freiwilligendienstestatusgesetzes folgen zu lassen;

2. die pädagogische Begleitung der Teilnehmenden an den unterschiedlichen Freiwilligendienstformaten in der Einsatzstelle sicherzustellen und gesetzlich festzuschreiben, sowie eine ausreichende Betreuung und Begleitung zu gewährleisten (Betreuungsschlüssel 1:40 in Anlehnung an die Regelungen beim FSJ/FÖJ);

3. statt der Sachleistung (aktuelles Bildungsgutscheinsystem) und der damit verbundenen kostenlosen Nutzung der Bildungszentren die Bildungszentren zu reformieren, anzupassen und damit möglicherweise erzielte Einsparungen für die Träger flexibel nutzbar zu machen;

4. die Notwendigkeit staatlicher Bildungszentren zu prüfen, ohne bindende Angebote und Verpflichtungen den Trägern und Einsatzstellen gegenüber zügig, neue, flexible, passgenaue und zielgruppengerechte Konzepte für die Bildungszentren des Bundes zu entwickeln und umzusetzen und die Zahl der Bildungszentren entsprechend anzupassen;

5. darauf hinzuwirken, dass das Ableisten eines Freiwilligendienstes mehr Anerkennung erfährt als bisher. Dazu gehören

a) die Einführung eines allgemein gültigen und breit akzeptierten Freiwilligendienstausweises,

b) Vereinbarungen über die Bereitstellung von Vergünstigungen in öffentlichen Einrichtungen,

c) die Anerkennung als Wartesemester,

d) die Anrechenbarkeit als Praktikum für eine spätere Ausbildung und/oder Studium,

e) Ausstellung von einheitlich und gemeinsam mit der Zivilgesellschaft entwickelten Kompetenznachweisen und Zeugnissen und deren Bekanntmachung im Bildungssystem und in der Wirtschaft,

f) Transparenz der Anerkennungsinstrumente;

6. darauf hinzuwirken, dass in Schulen und anderen Bildungseinrichtungen regelmäßig Regionalbetreuer und -betreuerinnen über alle Freiwilligendienstformate informieren;
7. Anreize für Arbeitgeber zu schaffen, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Teilnahme an einem Freiwilligendienst zu erleichtern;
8. die Arbeitsmarktneutralität der Einsatzstellen sicherzustellen und regelmäßig auf ihre Arbeitsmarktneutralität zu überprüfen. Wird die Arbeitsmarktneutralität verletzt und handelt es sich bei der Einsatzstelle um einen regulären Arbeitsplatz, so können hierfür keine Freiwilligen eingesetzt werden. Wird ein Arbeitsverhältnis fälschlicherweise als Bundesfreiwilligendienst bezeichnet, führt dies zu einem regulären Vergütungsanspruch des/der Freiwilligen;
9. eine Ombudsstelle für Teilnehmende an einem Freiwilligendienst einzurichten;
10. Partizipations- und Einflussmöglichkeiten der Teilnehmenden in den Einsatzstellen und bei den Trägern strukturell zu ermöglichen und sicherzustellen;
11. die Doppelrolle des BAFzA aufzulösen und Zentralstellenaufgaben abzuschaffen. Stattdessen müssen neue Strukturen für verbandsunabhängige und kleinere Freiwilligendienstträger initiiert und etabliert werden;
12. den Freiwilligendienst so flexibel zu gestalten, dass er stärker von den Trägern der vom Wegfall der Wehrpflichtbefreiung besonders betroffenen Bereiche des Katastrophenschutzes und der allgemeinen nichtpolizeilichen Gefahrenabwehr in ihrer ehrenamtlichen Struktur genutzt werden kann;
13. Zwischenergebnisse der Evaluation des Bundesfreiwilligendienstes zügig vorzulegen und daraus resultierende Handlungsempfehlungen im Dialog mit betroffenen Akteuren und dem Deutschen Bundestag ernsthaft zu prüfen;
14. eine regelmäßige Evaluation der unterschiedlichen Freiwilligendienstformate zu gewährleisten;
15. zur Stärkung von Rahmenbedingungen, Mindeststandards und Transparenz der einzelnen Freiwilligendienste ein intelligentes Freiwilligendienstestatusgesetz vorzulegen. Dieses Freiwilligendienstestatusgesetz muss

– das bewährte Trägerprinzip für Inland-Freiwilligendienste festschreiben,

– unter Berücksichtigung der besonderen Bedarfe der einzelnen Dienste noch offene Förder- und Regelungsbedarfe in den Freiwilligendiensten sowie ihren Status als „arbeitsmarktneutrale, gemeinnützige Bildungs-

dienste“ regeln, die Anerkennung der Freiwilligendienste steigern, den sozialversicherungsrechtlichen und rechtlichen Status klären und damit für Träger, Einsatzstellen und Freiwillige die Rechtssicherheit und Transparenz erhöhen,

– den Bildungs- und Lerncharakter als wesentliche Definition von Freiwilligendiensten und die pädagogische Begleitung stärken,

– Freiwilligendienste klar von Erwerbsarbeit und beruflicher Aus- und Weiterbildung abgrenzen und dabei sicherstellen, dass sie nicht zum Ersatz regulärer Beschäftigung genutzt werden,

– in Ergänzung zur bestehenden Obergrenze eine Taschengelduntergrenze bzw. angemessene Aufwandsentschädigung für die Freiwilligendienstleistenden festlegen,

– eine Stärkung der Strukturen zur Mitbestimmung durch Freiwillige bei der Programmentwicklung vorzusehen,

– eine Lösung für die Umsatzsteuerproblematik schaffen, ggf. muss diese auf europäischer Ebene gefunden werden,

– die Anerkennung und Wertschätzung des freiwilligen Engagements verbessern und stärker fördern (beispielsweise Freiwilligendienstausweis, Anrechenbarkeit als Praktikum).

Berlin, den 12. Juni 2012

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion
Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333